SECTION 1

Lobbying et trafic d'influence

" Lobbying et trafic d'influence " : ce sujet de réflexion ne relève pas du rapprochement hâtif valant condamnation hasardeuse.

Nous entendons aborder un problème précis qui se distingue de la perspective choisie par des praticiens du lobbying, telle qu'elle se révèle au travers d'ouvrages articulés autour de quatre points :

1. Pédagogie du lobbying (comment s'y prendre avec les pouvoirs publics pour influencer leur décision ?) ;

2. Gain que représentent les actions de lobbying réussies (exemples nationaux et internationaux de dossiers sensibles qui ont pu aboutir) ;

3. Coût d'opportunité de l'absence de lobbying (ce qu'il en coûte à une entreprise de n'avoir pas fait de lobbying ou d'avoir tardé à avoir recours à une société spécialisée en ce domaine) ;

4. Nécessité d'une déontologie pour les lobbyistes (l'influence a un coût : il faut éviter qu'un service marchand ne se transforme en trafic).

L'intérêt de ces ouvrages (cités en annexe) n'est pas à démontrer, d'autant, et nous y reviendrons, que le lobbying semble devenir une véritable science dont les concepts, empruntés à la doctrine anglo-saxonne, peuvent être ici brièvement rappelés :

- coalition building : la technique de création de coalitions est une arme absolument essentielle pour le lobbyiste. Les entreprises, ou autres groupes d'intérêts, de petite taille, se réunissant autour d'un même secteur d'activité, peuvent ainsi intervenir efficacement auprès des pouvoirs publics qui seront plus enclins à écouter le groupement représentatif d'un même réseau économique ;

- corporate communication : toutes communications visant l'externe ou l'interne, dans le cadre desquelles le lobbyiste intervient comme avocat de sa firme ou de l'organisme pour lequel

il travaille. Ces communications ont pour objet d'améliorer et de défendre l'image de l'entreprise ou d'un groupe de représentation d'intérêts ;

- public affairs : il s'agit de la politique de formulation de programmes destinés au public et aux " stakeholders " ;- stakeholders : porteurs de parts, propriétaires, consommateurs et

employés d'une entreprise, sont considérés comme ses " stakeholders ". Aux Etats-Unis, ce groupe d'intérêt est très influent, puisqu'il inclut également le contrôle de la concurrence, la

communauté sociale, l'Etat et, dans une large mesure, le public.

Les " stakeholders " utilisent les " thinktanks " (laboratoires d'idées où se réunissent les chercheurs sur des thèmes économico-stratégiques. Les dossiers découlant de ces réflexions

sont envoyés aux " cibles clés " : hommes politiques, administration, personnes privées, presse, etc.) ;

- grassroot lobbying : action de lobbying délocalisée. Il s'agit de sensibiliser des tiers, grâce à un marketing direct permettant de créer des coalitions, voire des groupes de pression. Le lobbyiste peut, par exemple, avoir recours à la méthode de l'envoi en nombre pour convaincre une partie de l'opinion publique d'écrire, à son tour, à une cible préalablement définie (député,

parti politique, journal, etc.) pour faire valoir des intérêts.

Cette approche conceptuelle inspirée de la pratique américaine ne dispense pas de cerner concrètement ce qu'est " le lobbying à la française " avec ses incidences sur le fonctionnement de notre administration.

On ne saurait se contenter d'une vue partielle et partiale du lobbying. Non que les ouvrages que nous citons en annexe se réduisent à des " plaidoyers pro domo ", mais ils reposent sur des argumentaires techniques décrivant un mode opératoire pour influencer une décision publique. Tout se passe comme si seules se posaient les questions suivantes :

- comment la " machine lobbying " fonctionne-t-elle ?

- en quoi est-elle utile ?

- qui peut et doit l'utiliser ?

- comment la moderniser ?

- comment éviter ses dysfonctionnements ?

Or il n'est pas explicitement répondu à deux autres questions :

- que produit-elle ?

- quelles sont les incidences du produit sur le contexte dans lequel il s'inscrit ?

Le produit " influence sur une décision " n'est pas un quelconque " output " pour parler comme les économistes. Eviter une vue partiale du lobbying revient, indirectement, à se

reporter à la notion d' " Etat impartial " dont M. Edouard Balladur, Premier ministre, a souligné l'importance dans sa déclaration de politique générale, devant l'Assemblée nationale en avril 1993.

Comment l'éclosion puis le développement du lobbying sont-ils compatibles avec un Etat " rendu aux citoyens " (nous citons à nouveau M. le Premier ministre).

Or, " l'Etat de droit au quotidien " (pour reprendre le titre d'un colloque) mérite d'être examiné de façon concrète, notamment au travers du processus de la prise de décision.

Quels droits (par opposition aux devoirs) et quel droit (quelle réglementation) pour le lobbyiste dans un Etat de droit ? Cette question ne se réduit pas à celle de la réglementation

- nécessaire ou non (?) - dont devrait faire l'objet le lobbying. Nous abordons à dessein le thème du lobbying sous l'angle de la question sensible du trafic d'influence pour aller véritablement au cœur de ce qui pourrait faire problème dans l'exercice de cette profession.

Praticiens et théoriciens du lobbying en restent à une opposition abstraite entre intérêts particuliers et intérêt général, faute de montrer ce que peut être une application impartiale de la loi qui fasse droit (sans passe-droit) à des intérêts particuliers.

Y a-t-il contradiction ? Y a-t-il risque de trafic d'influence ? Neutralité, impartialité, indépendance, ces principes régissant la fonction publique n'ont-ils pas changé de signification à mesure que des techniques modernes de prise de décision se sont imposées ?

Telles sont les questions qui nous serviront de fil conducteur. Le lobbying définitions floues malgré une récente évolution.

1. " Le rôle d'un lobby est d'infléchir une norme, d'en créer une nouvelle ou de supprimer des dispositions existantes. " Gilles Lamarque, Le Lobbying, page 6.

2. " Un lobby est aussi le groupe de pression qui représente les intérêts particuliers d'un secteur, d'une filière économique ou d'un ensemble social : le lobby cotonnier, le lobby des dockers, le lobby consumériste (...). Quant au lobbyiste, c'est la personne qui s'efforce

de convaincre le législateur de faire introduire ou de voter des mesures favorables aux intérêts particuliers qu'il représente. " Jacqueline Nonon et Michel Clamen, L'Europe et ses couloirs :

lobbying et lobbyistes, page 19.

3. " Nous définissons le lobbying comme une activité qui consiste à procéder à des interventions destinées à influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application, ou d'interprétation de mesures législatives, normes, règlements et, plus généralement, de toute intervention ou décision des pouvoirs publics. " Franck J. Famel, Le Lobbying : stratégies et techniques d'intervention, page 21.

4. " Ce qui distingue le lobbying des relations publiques, c'est que les interventions menées auprès des pouvoirs publics ont un objectif économique et s'inscrivent dans le cadre d'une action d une certaine durée. " Emmanuel Weiss, Comment mener son lobbying à Bruxelles,

page 39.

5. " Les environnements économiques, politiques et administratifs des pays développés sont interdépendants. Les décisions des uns ont un effet direct sur l'activité des autres. Le phénomène s'est amplifié ces dernières années sous la pression de la concurrence internationale et de l'intégration des marchés. Ceci explique le développement du lobbying qui peut se définir comme l'utilisation nécessaire de l'ensemble des techniques d'information et de communication à tous les niveaux de l'action commerciale susceptible d'orienter une

décision dans un sens favorable à l'intérêt général de notre économie. " Association française de conseils en lobbying. Pour une déontologie des conseils en lobbying : charte relative à l'exercice en France de la profession de conseil en lobbying, page 2 de la plaquette.

6. " Le conseil en lobbying représente les intérêts et défend les droits des individus, entreprises, associations, groupements ou collectivités, à travers une information rigoureuse, vérifiable et réciproque, 'auprès d'organismes privés ou publics susceptibles de prendre des décisions affectant ces intérêts ou droits. " Page 5 du document précité.

7. "Souvent déclaré le cinquième pouvoir, après celui de la presse le lobbying se distingue cependant des quatre autres en ce qu'il procède de chacun d'eux. Il part d'une idée simple : laisser les professionnels intéressés évaluer et faire connaître les impacts des modifications législatives, réglementaires ou communautaires qui les concernent. A cet égard, sa professionnalisation croissante ne peut amener qu'à lui donner ses vrais titres de noblesse. "

Dominique-Claire Prévost-Testart, Le Lobbying ou l'Echiquier des pouvoirs, page 33.

8. " Faire du lobbying, ce n'est pas seulement "faire anti-chambre". C'est, avant tout, analyser et comprendre un problème, afin d'en expliquer la teneur et les conséquences à ceux qui détiennent le pouvoir de décider (...) le lobbying correspond à une certaine forme de management dominée par une réflexion stratégique. " Thierry Lefebure, Lobby or not to be, page 10.

9. " II est intrinsèque à toute démocratie d'accepter que tous les intérêts puissent être défendus. Pour former une opinion et une décision d'intérêt général, il convient d'entendre tous les points de vue. " Jean-Dominique Giuliani, Marchands d'influence : les lobbies en

France, page 151.

Cette série de définitions (que nous avons volontairement empruntées aux ouvrages les plus divers et dont la teneur nous a été confirmée au cours de nos entretiens avec des " lobbyistes ") permet de dégager plusieurs points :

- le lobbying ne se confond pas avec la simple " revendication " même s'il est indissociable de la promotion ou de la sauvegarde d'un intérêt ;

- il peut être indirect (définition n° 3), lors même (et surtout) qu'il y a interdépendance des secteurs (définition n° 5) ;

- il se distingue de professions voisines plus classiques, telles les relations publiques (définition n° 4) ;

- il se professionnalise (définitions n° 7 et n° 8) ;

- il n'est pas contradictoire avec l'intérêt général (définitions n° 5 et no 9).

Néanmoins, ces définitions ne laissent pas de soulever des problèmes, à savoir :

- comment passe-t-on du " lobby-groupe de pression qui représente les intérêts particuliers d'un secteur " au " lobbyiste s'efforçant de convaincre le législateur " (définition n° 2) ?

- que signifie l'accent mis sur 1' " objectif économique " et " l'intérêt général de notre économie " (définitions n°" 4 et 5) ? quelle est la légitimité d'un objectif économique (on connaît la réplique fameuse : " ce qui est bon pour Général Motors est bon pour les Etats-Unis ") ?

- quel est le lien entre " une information rigoureuse, vérifiable et réciproque " (définition n° 6) et le fait de " laisser les professionnels intéressés évaluer et faire connaître les impacts des

modifications législatives, réglementaires ou communautaires qui les concernent " (définition n° 7) ?

- qui contrôle " le pouvoir d'infléchir une norme " (définition n°9). " Stratèges de l'influence "

ou " marchands d'influence " ?

Si l'on définit le lobbying comme l'ensemble des procédures, voies et moyens visant à influencer le processus de décision, on ne peut manquer de rapprocher le terme " influencer " de l'incrimination prévue aux articles 432 et 433 du code pénal réprimant le trafic d'influence.

D'emblée se révèlent analogie des notions mais décalage entre une incrimination précise, prévue par les textes, et une pratique professionnelle (celle des lobbyistes de métier) sans contours définis, avec une dénomination introduisant le doute au-delà de la simple

hésitation sémantique.

Ceci revient à confronter la lettre des textes avec l'esprit d'une profession non régie par les textes, mais dont les pratiques se veulent transparentes comme en témoigne la " charte relative à l'exercice de la profession de conseil en lobbying " du 4 février 1992 (jointe en annexe).

D'un côté, des textes en matière pénale dont on saisit mal l'application pouvant en être faite pour réprimer, contrôler ou limiter (l'ambiguïté règne ici) le lobbying ; de l'autre, l'éclosion de cabinets de conseil en lobbying qui s'auto-organisent en faisant de l'influence un service marchand sous la forme neutre d'un acte économique (et non pas politique) destiné à optimiser la gestion d'un dossier.

Il existe un hiatus entre la définition pénale de l'influence et sa conception " manageriale ", entre l'expression péjorative de " Marchand d'influence ", et celle que l'on pourrait qualifier de fonctionnelle faisant l'éloge des " stratèges de l'influence ".

On ne peut se borner à prendre acte de ces décalages comme si l'on se résignait à une application floue des textes pénaux et à l'absence de prévention du trafic d'influence dans une profession en plein essor. Il importe donc de relire les articles du code pénal concernant le

trafic d'influence et ce à la lumière, si l'on peut dire, des questions que nous nous posons sur le lobbying ; inversement mais de manière complémentaire, il convient de partir d'une observation vivante, concrète de l'activité des lobbyistes pour aller des faits aux

textes au travers de la question : faut-il réglementer le lobbying ?

Délit sanctionné dans les textes (d'application problématique ?) ou profession dont l'exercice n'est pas assorti d'obligations claires ? telle est la difficulté à lever.

Une analyse abstraite des textes qui ne tiendrait pas compte des contraintes économiques, de la concurrence, de l'évolution des méthodes de prise de décision manquerait son objet ; une simple description ou typologie des différentes formes de lobbying serait également insuffisante.

L'alternative n'est pas celle d'un souci de juridisme ou d'un parti pris d'économisme, mais celle du droit (celui des lobbyistes, de leurs clients, des tiers) et du non-droit.

1. Constat

1.1. Le trafic d'influence n'est plus ce qu'il était

La notion était claire à l'époque des scandales du XIX' siècle sur les trafics de décorations, " affaire Wilson " ; il est révélateur que le trafic d'influence ait été " puni " depuis la loi du 4 juillet 1889, pour le distinguer de la corruption et de l'escroquerie.

Le cas de figure était alors simple et l'on comprend aisément la signification de l'article 178 de l'ancien code pénal. " Sera punie d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et de l'amende prévue par le premier alinéa de l'article 177, toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou agréé des dons ou présents pour faire obtenir

ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois (...) " (nous ne citons à dessein que cet extrait). " Décorations, médailles, distinctions, places, fonctions ou emplois... " : il s'agit de ce que nous nous risquerions à qualifier de trafic d'influence fruste reposant sur le clientélisme.

Or, ce n'est nullement cela qui fait problème en matière de lobbying. Il faut se garder d'imaginer le " lobbyiste " sous les traits caricaturaux du dispensateur de pots-de-vin, confiné au rôle de maillon d'une chaîne de prébendes.

Si le trafic d'influence se limitait au domaine des décorations, médailles, distinctions, places, fonctions et emplois, il n'y aurait pas de rapprochement à opérer avec la profession de " lobbyiste " qui conjugue généralement deux moyens d'action : l'apport, aux autorités publiques, d'informations directement issues des milieux professionnels et la " veille " du processus législatif pour tenter d'influer sur celui-ci.

Quoi de commun, donc, entre l'image grossière du trafic de décorations et la mission du " chargé des relations avec l'Etat pour le groupe Rhône-Poulenc " consistant à ce que " Rhône-Poulenc soit connu, compris et consulté par les pouvoirs publics "?

Quel lien entre le trafic d'influence d'une part et d'autre part une aide à la réflexion et à l'action apportée par le consultant en lobbying, intermédiaire entre un client dont il défend les intérêts et une Administration à laquelle il fournit des éclaircissements à la fois partisans et objectifs (sans que cela soit nécessairement contradictoire) sur des dossiers dont la complexité, la spécificité réclament que soit demandé l'avis des professionnels ?

Le " lobbying bruxellois " n'apparaît-il pas comme un fait établi, voire comme une impérieuse nécessité pour être "entendu et compris " ?

Loin de conduire à éluder la question du trafic d'influence, les modernes évolutions du lobbying (dont il sera question ci-après) en soulignent l'intérêt.

La suite de l'article 178 de l'ancien code pénal fait état de " faveurs quelconques " ou de " décisions favorables " : (...) " ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclu avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, d'une façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée ".

L'incrimination est particulièrement large : " d'une façon générale ". La rédaction des articles 432-11 et 433-1 du nouveau code pénal montre que le délit de trafic d'influence n'a pas été modifie quant à ses éléments constitutifs. Le législateur a en outre prévu que soit retenue la responsabilité pénale des personnes morales dans le cadre du trafic d'influence au travers de l'article 435-25, dans l'hypothèse où les dirigeants ou organes d'une personne morale agissant

directement ou par l'intermédiaire de complices commettraient pour le compte et pour le bénéfice de cette personne morale le délit de trafic d'influence.

L'introduction de cette responsabilité pénale de la personne morale est un élément important au regard de notre thème de réflexion puisque fédérations professionnelles et cabinets de consultants, dont la vocation est de faire du

lobbying, sont le plus souvent des personnes morales.

Certes, la gestion opérationnelle, efficace et méthodique d'un dossier, telle que peut y contribuer le consultant en lobbying, se distingue d'une " faveur quelconque " (décision favorable dans le nouveau code pénal) obtenue auprès d'une autorité publique. On ne

peut faire grief au lobbyiste de faire preuve d'un pouvoir de convaincre étayé par des arguments d'une rigoureuse technicité.

Tout au contraire, l'Administration peut ainsi enrichir son analyse de la situation ; les consultants en lobbying expliquant que leur crédibilité repose sur ce professionnalisme.

Toutefois, il s'agit bien, pour eux, d'obtenir une " décision favorable " (cf. " toute autre décision favorable ", nouveau code pénal) à leur client, assortie d'une rémunération de leur consultation. La tarification fondée sur l'obligation de moyen et non pas l'obligation

de résultat empêche, certes, les dérives où le lobbyiste serait tenté d'utiliser des moyens délictueux pour faire aboutir son dossier. Il n'en demeure pas moins que sont présents deux " ingrédients " du trafic d'influence : l'influence, justement, et l'argent. Nous utilisons

volontairement un terme imagé car nous n'avons pas à qualifier juridiquement les activités de lobbying en les rangeant dans la catégorie du trafic d'influence.

Cette infraction est particulièrement difficile à cerner en dehors des cas contentieux : s'il est facile de voir du trafic d'influence dans les faveurs individuelles accordées par l'autorité publique, en revanche les choses sont moins perceptibles lorsqu'il faut " considérer également comme une faveur toute mesure réglementaire, apparemment profitable à la communauté, mais en réalité tournée vers le bien de quelques personnes ou de quelques groupements et

acquise par l'intervention monnayée de personnes influentes " .

Le rôle du lobbyiste n'est-il pas de défendre un intérêt privé en montrant qu'il est compatible avec l'intérêt général, voire, qu'il le conforte ? Comment faire le lien entre un flux financier et le fait générateur de la démarche de lobbying lorsque les deux opérations sont décalées dans le temps, éloignées dans l'espace, sans lien logique si ce n'est aux yeux de celui qui a maîtrisé l'ensemble du circuit ?

Quelle est la ligne de partage entre l'influence et l'abus d'influence ? Que signifie " abuser d'une influence réelle ou supposée " ? (cf. art. 432-11 et 433-1 du nouveau code pénal).

Les professionnels en lobbying se posent eux-mêmes ces questions, soucieux de critères évitant à leur activité de sombrer à nouveau dans une clandestinité dont ils pensaient que leur compétence les avait délivrés.

Le titre d'un colloque de 1989 : " Le lobbying à visage découvert ", montre cette volonté de refuser l'occulte et le suspect . Cette intention ne supprime pas toutefois le problème de la compatibilité avec la lettre du code pénal.

L'ambiguïté soulignée par la lecture des textes se double d'une ambiguïté dans la définition des éléments constitutifs du trafic d'influence et dans la définition même de la profession de lobbyiste.

En effet, en matière de trafic d'influence, " le coupable trafique non de sa fonction mais bien de sa qualité ". Le distinguo entre fonction et qualité est intelligible et utile pour montrer que le trafic d'influence ne se ramène pas à la corruption ; mais, en pratique, comment mesurer les incidences d'une "qualité" et le potentiel d'influence qui s'y attache ? Est-on limité à l'examen au cas par cas et a posteriori par le juge judiciaire des affaires portées à sa

connaissance ?

Une telle situation, empêchant la prévention du trafic d'influence, se solderait par deux risques, opposés mais également préjudiciables :

- la radicalisation :

- interdire la profession de conseil en lobbying lors même qu'elle est nécessaire et légitimée dans d'autres pays ;

- réformer le code pénal en éliminant la notion de " décision favorable ", ce qui serait une action " lobbyiste " pour favoriser le " lobbying " ;

- le laxisme : prendre acte du foisonnement des cabinets de conseil en lobbying en ne voyant dans le trafic d influence qu'un travers susceptible de n'affecter que quelques "brebis

galeuses ".

La radicalisation supprime l'examen des cas d'espèce ; le laxisme ne voit que des cas d'espèce taxés de mineurs pour mieux refuser de les voir.

Ces écueils montrent que, si le trafic d'influence n'est plus ce qu'il était au XIX" siècle, on ignore, en outre, ce que sera le lobbying de demain, faute d'avoir pleinement tire les conclusions juridiques de l'existence du lobbying d'aujourd'hui.

1.2. L'éloquent recensement des " lobbyistes " est muet sur les ressorts d'une activité volatile

trafic d'influence et ce à la lumière, si l'on peut dire, des questions que nous nous posons sur le lobbying ; inversement mais de manière complémentaire, il convient de partir d'une observation vivante, concrète de l'activité des lobbyistes pour aller des faits aux

textes au travers de la question : faut-il réglementer le lobbying ?

Délit sanctionné dans les textes (d'application problématique ?) ou profession dont l'exercice n'est pas assorti d'obligations claires ? telle est la difficulté à lever.

Une analyse abstraite des textes qui ne tiendrait pas compte des contraintes économiques, de la concurrence, de l'évolution des méthodes de prise de décision manquerait son objet ; une simple description ou typologie des différentes formes de lobbying serait également insuffisante.

L'alternative n'est pas celle d'un souci de juridisme ou d'un parti pris d'économisme, mais celle du droit (celui des lobbyistes, de leurs clients, des tiers) et du non-droit.

1. Constat

1.1. Le trafic d'influence n'est plus ce qu'il était

La notion était claire à l'époque des scandales du XIX' siècle sur les trafics de décorations, " affaire Wilson " ; il est révélateur que le trafic d'influence ait été " puni " depuis la loi du 4 juillet 1889, pour le distinguer de la corruption et de l'escroquerie.

Le cas de figure était alors simple et l'on comprend aisément la signification de l'article 178 de l'ancien code pénal. " Sera punie d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et de l'amende prévue par le premier alinéa de l'article 177, toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou agréé des dons ou présents pour faire obtenir

ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois (...) " (nous ne citons à dessein que cet extrait). " Décorations, médailles, distinctions, places, fonctions ou emplois... " : il s'agit de ce que nous nous risquerions à qualifier de trafic d'influence fruste reposant sur le clientélisme.

Or, ce n'est nullement cela qui fait problème en matière de lobbying. Il faut se garder d'imaginer le " lobbyiste " sous les traits caricaturaux du dispensateur de pots-de-vin, confiné au rôle de maillon d'une chaîne de prébendes.

Si le trafic d'influence se limitait au domaine des décorations, médailles, distinctions, places, fonctions et emplois, il n'y aurait pas de rapprochement à opérer avec la profession de " lobbyiste " qui conjugue généralement deux moyens d'action : l'apport, aux autorités publiques, d'informations directement issues des milieux professionnels et la " veille " du processus législatif pour tenter d'influer sur celui-ci.

Quoi de commun, donc, entre l'image grossière du trafic de décorations et la mission du " chargé des relations avec l'Etat pour le groupe Rhône-Poulenc " consistant à ce que " Rhône-Poulenc soit connu, compris et consulté par les pouvoirs publics "?

Quel lien entre le trafic d'influence d'une part et d'autre part une aide à la réflexion et à l'action apportée par le consultant en lobbying, intermédiaire entre un client dont il défend les intérêts et une Administration à laquelle il fournit des éclaircissements à la fois partisans et objectifs (sans que cela soit nécessairement contradictoire) sur des dossiers dont la complexité, la spécificité réclament que soit demandé l'avis des professionnels ?

Le " lobbying bruxellois " n'apparaît-il pas comme un fait établi, voire comme une impérieuse nécessité pour être "entendu et compris " ?

Loin de conduire à éluder la question du trafic d'influence, les modernes évolutions du lobbying (dont il sera question ci-après) en soulignent l'intérêt.

La suite de l'article 178 de l'ancien code pénal fait état de " faveurs quelconques " ou de " décisions favorables " : (...) " ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclu avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, d'une façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée ".

L'incrimination est particulièrement large : " d'une façon générale ". La rédaction des articles 432-11 et 433-1 du nouveau code pénal montre que le délit de trafic d'influence n'a pas été modifie quant à ses éléments constitutifs. Le législateur a en outre prévu que soit retenue la responsabilité pénale des personnes morales dans le cadre du trafic d'influence au travers de l'article 435-25, dans l'hypothèse où les dirigeants ou organes d'une personne morale agissant

directement ou par l'intermédiaire de complices commettraient pour le compte et pour le bénéfice de cette personne morale le délit de trafic d'influence.

L'introduction de cette responsabilité pénale de la personne morale est un élément important au regard de notre thème de réflexion puisque fédérations professionnelles et cabinets de consultants, dont la vocation est de faire du

publique).

" II semble que le cadre traditionnel du lobbying soit en train de se modifier au profit de formes plus souples, plus mouvantes ; avec la multiplication des domaines dans lesquels la Communauté intervient se multiplient les cas de figure dans lesquels différents intérêts peuvent être les alliés d'un soir, ou pour lesquels un opérateur préfère agir seul . "

Cette mouvance, cette volatilité font qu'un recensement purement arithmétique des lobbyistes est éloquent sur l'amplification du phénomène, mais silencieux quant à l'imbrication des circuits d influence.

" Malgré ces difficultés, ayons la témérité d'avancer des estimations, valables en juillet 1991. Il y aurait, suivant les sources, de 4000 à 10000 professionnels du lobbying dans la Communauté (tous pays confondus). L'ordre de grandeur de cette évaluation n'est pas choquant, comparé aux données américaines : à Washington, on connaît l'existence d'environ 45 000 lawyers dont 20 000 exerceraient une activité principale tournée vers la décision publique.

" Les bureaux permanents de représentation à Bruxelles seraient de l'ordre de 600. Une soixantaine pour les Français (p. 240). "

b) Frank J. Famel (in Le Lobbying : stratégies et techniques d'intervention, 1993):

" 16 000 eurocrates travaillent actuellement à Bruxelles. Le nombre total de fonctionnaires européens est d'environ vingt-quatre mille (...). Quant aux lobbyistes, entre les cabinets de consultants, les organismes professionnels, les avocats, ils représentent un effectif de plus de 3 000 personnes (p. 50). " Indépendamment du " lobbying communautaire ", en Allemagne,

1 500 lobbies étaient enregistrés au Bundestag en 1990 (1). En France, une telle procédure d'enregistrement n'existe pas mais l'Association française de conseils en lobbying compte une trentaine de membres.

Outre ceux-ci, il est possible de considérer comme étant proches des " consultants en lobbying ", ceux que Gilles Lamarque (p. 38 de son ouvrage cité) appelle :

" - les conseils en marketing politique : issus du milieu publicitaire et appelés par les hommes politiques pour les assister dans leur politique de communication, en particulier à l'occasion des campagnes électorales, ces professionnels disposent à la fois de l'entregent indispensable à l'exercice de la profession et de la maîtrise des instruments de communication qui prennent une part essentielle dans le succès d'une action de lobbying (...).

" - les agences de communication institutionnelle : un nombre croissant d'agences de communication spécialisées dans le "hors-média" revendiquent une compétence en matière de lobbying (...) ".

Le capital d'influence n'est pas statique ; il doit fructifier. Aussi, peut-on le comparer à un capital bancaire avec les techniques d'intermédiation afférentes. (1) Rapport cité dans la liste des ouvrages.

Or, ce que nous nous permettrons d'appeler " l'intermédiation lobbyiste " est plus difficile à décrypter que l'intermédiation bancaire :

" Northern Telecom voulait absolument obtenir une homologation pour ses matériels en Europe, raconte Olivier Le Picard, fondateur de la société de lobbying communication et institutions. Après quelques tentatives infructueuses, ses dirigeants sont venus nous

trouver. Et nous leur avons expliqué qu'ils n'obtiendraient pas cette autorisation sans contrepartie. On leur a proposé de monter un dossier s'ils acceptaient d'envisager une production locale " (La Tribune-Desfossés, 28 janvier 1993).

L' " intermédiaire " ne fait donc pas simplement de la pédagogie en expliquant à l'Etat quel est l'intérêt de l'entreprise cliente et en donnant à cette dernière des éclaircissements sur les institutions et les méthodes de prise de décision françaises. L' "intermédiaire" n'est pas un simple " go-between " mais réellement un troisième acteur à part entière.

Le lobbyiste ne brandit pas un manuel d'instruction civique d'un côté et un " press-book " de marketing de l'autre, mais son intervention crée une situation nouvelle et il y a bel et bien influence même sans trafic d'aucune sorte.

A travers l'exemple cité, on perçoit que le lobbying touche aux intérêts nationaux.

Les enjeux dépassent ici la simple question de l'avenir d'une profession en mal de reconnaissance ou d'estampille française.

Nous avons précédemment cité, à dessein, un extrait d'une étude sur le lobbying en Allemagne pour montrer qu'une perception purement hexagonale du phénomène serait tronquée ; l'exercice solitaire du lobbying n'existe pas dans une double situation de concurrence : rivalité entre les intérêts de chaque pays et " part de marché-conseil

en lobbying " que les lobbyistes français tentent de gagner sur leurs homologues étrangers.

Le lobbyiste professionnel ne se contente pas de vendre un service comme un agent de voyage offrant à son client une gamme de produits. Le " faciliteur " qu'est le lobbyiste (pour reprendre une terminologie américaine à la mode) change la donne car il n'est ni un simple écran ni une simple courroie de transmission au profit d'une

entreprise répugnant à agir directement elle-même.

L'agent de voyage ne modifie pas la géographie même en élaborant les possibilités de trajet les plus commodes !... Le lobbyiste, lui, n'est pas un simple agent économique, quoi qu'il en ait, puisque son activité touche au politique, au cœur, parfois des intérêts nationaux.

Nous parlons d'intérêts nationaux et non pas, ici, d'intérêt général car :

- paradoxalement, ce n'est pas l'opposition entre " intérêt général " et intérêt particulier que défend le lobbyiste qui fait problème : un dossier bien monté, parfaitement argumenté,

étayé par la formalisation de l'expérience concrète des professionnels ne peut que contribuer à une exigence renforcée de mieux définir l'intérêt général, échappant à la vacuité du vœu

pieux ou à la caricature de la somme des intérêts particuliers ;

- en revanche, s'il est devenu un lieu commun que de souligner la mondialisation des échanges, l'interdépendance des économies, il semble que l'on n'ait pas complètement mesuré l'interdépendance des jeux d'influence. Celle-ci a, de toute évidence, toujours existé, mais lorsqu'elle se " professionnalise " et se " privatise " par le biais de cabinets indépendants qui

n'ont plus rien à voir avec les organisation syndicales ou professionnelles on change de " concept ", comme diraient les publicitaires ou les agents de marketing. Les " intérêts nationaux " sont soumis à l'appréciation de décideurs qui peuvent, fût-ce très indirectement, subir une influence.

Veiller aux intérêts nationaux et au respect des lois exige d'intégrer ce jeu mouvant et complexe : à côté des règles juridiques qui sont les constantes, existent des paramètres changeants lesquels, sans même manipulations malhonnêtes, rendent confuse la perception de l'intérêt national par rapport à celui d'une collectivité locale, ou à l'intérêt communautaire.

Décentralisation et intégration communautaire ont redéfini la place de l'Etat, tout en donnant un essor certain à la profession de lobbyiste en France. La concomitance invite plus que jamais à poser la question sur la nécessité éventuelle de réglementer le lobbying.

La décentralisation et l'intégration communautaire ont produit et continuent de produire leur corps de règles. Par ailleurs, l'Etat, " cible " du lobbying, est en concurrence avec les collectivités locales et les instances communautaires aux yeux des lobbyistes qui peuvent jouer l'un contre les autres et inversement.

1.3. L'Etat : " lobbyiste " ou " lobbyisé " ?

" Le préfet est normalement chargé de veiller à la mise en œuvre des politiques nationales et également des politiques communautaires (...). Il est donc essentiel que l'articulation soit assurée par le préfet de région, représentant à la fois l'Etat et la Communauté. A défaut d'une telle conception, conforme à la logique de la déconcentration, on peut redouter deux risques : celui du lobbying désordonné, dans une course incohérente de chaque collectivité locale

pour obtenir le meilleur traitement financier auprès des instances bruxelloises, et celui de la bureaucratie communautaire, qui n'a pas besoin d'être encouragée pour venir contrôler et arbitrer sur place, parfois même entre collectivités françaises concurrentes. "

II est révélateur que ce propos émane d'un préfet s'interrogeant sur ce que signifie " représenter l'Etat " de nos jours. Les actions de lobbying sont donc observables sur le terrain, au niveau des collectivités locales qui traitent directement avec la Communauté.

C'est ainsi le rôle de l'Etat qui est en cause : soit que l'on tente de l'évincer du processus de décision, soit que l'on cherche à influencer les décisions qu'il est censé prendre.

L'ambiguïté vient de ce que le lobbying tantôt contourne l'Etat, tantôt se tourne vers lui pour le détourner d'un projet perçu comme pouvant avoir des incidences néfastes pour une profession. Une certaine confusion peut aussi résulter :

- des cloisonnements administratifs : un lobbyiste peut " miser " sur le ministère de l'industrie aux dépens du ministère de l'environnement ;

- des compétences plus ou moins étendues de l'Etat : il existe un véritable lobbying des grandes entreprises publiques, comme si l'Etat devenait lobbyiste pour dialoguer, en quelque sorte, avec lui-même. Il est utile, à ce propos, de citer un conseiller d'Etat, M. Dominique Latoumerie ." Je voudrais résumer le problème tel qu'il peut se poser aux fonctionnaires de l'Etat, juristes de surcroît - cela fait beaucoup de péchés en même temps - par trois idées :

" la première, c'est que l'Etat est très méfiant à l'égard du lobbying qu'il subit ou dont il est l'objet ;

" la deuxième, c'est qu'il est souvent maladroit dans celui qu'il fait ou tente de faire ;

" la troisième, c'est qu'il est pourtant condamné à investir massivement dans ce domaine dans les quatre années qui viennent. "

Réticence vis-à-vis du lobbying mais présence sur ce " créneau porteur ", tel semble être le paradoxe auquel l'Etat

doit faire face. L'image du lobbyiste arpentant les couloirs du Parlement est sommaire, tant vis-à-vis du professionnel qu'à l'égard de l'Etat : la procédure législative n'est pas purement parlementaire (comme en témoignent les différentes phases de l'élaboration d'un texte) et les lobbyistes ont compris qu'ils devaient intervenir en amont, auprès des fonctionnaires chargés de la rédaction du projet de texte.

Or, la complexité croissante des procédures, démultipliant d'autant les possibilités de faire du lobbying, n'est pas encadrée par des règles de droit claires pour se protéger d'influences pouvant être abusives. La seule limite est d'ordre constitutionnel avec l'interdiction du mandat impératif, ce qui laisse la voie libre aux méthodes les plus sophistiquées pour mettre en place des réseaux d'influence impliquant :

- le niveau local : élus locaux, fonctionnaires territoriaux ;

- le niveau national : députés (est évidente l'articulation avec le niveau local), fonctionnaires, cabinets ministériels, entreprises publiques, établissements para-publics ;

- le niveau communautaire : Commission, Parlement, mais aussi tous les comités :

- comités consultatifs ;

- comités de gestion des fonds ;

- comités de réglementation ;

- comités de normalisation ;

- le niveau international : G.A.T.T. (puisque le sujet est d'actualité) mais aussi de nombreuses autres instances...

Il serait utile d'identifier les circuits d'influence qui, fussent-ils exempts de trafic d'influence, sont difficilement visibles pour l'Etat : comment une action amorcée par une collectivité locale peut-elle avoir partie liée avec des enjeux européens ?

Comment des étrangers s'implantant dans une région française (ex. : les Japonais dans le Sud-Ouest) peuvent l'utiliser comme tête de pont pour une opération de plus grande envergure ?

Certes, même si l'argent n'est pas destiné à " acheter " de l'influence, on ne peut nier que des sommes considérables soient souvent en jeu. Si une entreprise est prête à payer les services d'un conseil en lobbying c'est qu'elle espère, directement ou indirectement, en tirer un profit d'ordre financier. L'aspect financier est inséparable du lobbying (la Communauté, " cible " des lobbyistes, redistribue des fonds). Or, les masses financières échappent au contrôle de l'Etat. Il convient de souligner qu'il s'agit d'argent d'un type particulier :

- ni " argent sale " : la provenance et la destination ne sont pas délictueuses ;

- ni " argent neutre " : nous entendons par là le profit tiré d'une activité économique donnée. Il faut distinguer l'argent que reçoit le lobbyiste en guise de rémunération de son activité et le

flux financier que celle-ci génère à son tour, puisque le lobbyiste a pour mission de faire en sorte qu'une décision favorable à l'entreprise soit adoptée ou, au contraire, d'éviter une

décision défavorable aux intérêts de son client. Faire gagner une part de marché ou éviter d'en perdre une ne peut manquer d'avoir une traduction financière.

Certes, le même raisonnement s'applique en matière de " marketing " sans que l'on voie dans ceux qui en sont chargés des " trafiquants d'influence ". Mais, justement, le lobbying est un " marketing " de type particulier qui ne se contente pas de tenter de convaincre un consommateur de l'excellence du produit.

L'influence n'est pas la persuasion immédiate, directe. Elle vise indirectement à modifier les conditions mêmes dans lesquelles la tentative de persuasion va s'exercer.

Le lobbying influence les décideurs qui feront in fine accepter le " produit " au consommateur. L'Etat ne peut donc se désintéresser de la question sur l'opportunité, la nécessité éventuelle de réglementer le lobbying pour trois raisons :

1. L'Etat est lui-même partie prenante (volontaire ou involontaire) dans le processus de lobbying ;

2. Le système de représentation des citoyens et d'élaboration de la décision (réglementaire ou législative) est en cause ;

3.D'importantes masses financières sont en jeu.

2. Il existe un risque réel de trafic d'influence

2.1. Réfutation de deux types d'arguments

a) L'argument de la complexité :

" (...) Soyons cyniques. Peut-on acheter une décision communautaire'" Les difficultés pratiques sont évidentes. Les acteurs sont nombreux. La décision est éclatée. Elle résulte de l'avis de douze pays. Et dans chacun d'eux, elle est distribuée entre différents décideurs. La décision communautaire résulte aussi du va-et-vient entre les institutions.

Jeu à trois où aucun ne décide vraiment, même si chacun apporte sa part d'influence.

" Alors, acheter toutes les influences ? A supposer que ce soit praticable, quelles sommes faudrait-il consentir! Poussons le cynisme jusqu'au bout : si à Bruxelles la prévarication n'a pas sa place dans le processus législatif, c'est peut-être tout bonnement parce que c'est trop compliqué. Donc trop cher ! Décrocher un coup de pouce pour l'octroi d'une aide ou obtenir un tour de faveur n'a rien à voir avec l'achat d'une loi " (J. Nonon et M. Clamen, m

L'Europe et ses couloirs, p. 247).

La complexité des procédures, cause du recours au lobbying, sécréterait simultanément un " antidote " aux possibles maux de ce dernier.

Il y aurait, en quelque sorte, autorégulation : le besoin de lobbying ne pouvant se muer en abus d'influence par les lobbyistes.

Néanmoins, la question soulevée sur le pouvoir d'influence (peut-on acheter une décision communautaire ?) est hyperbolique : en deçà de ce problème-limite peuvent se présenter des cas de figure plus nuancés et c'est justement la complexité des circuits qui favorise les dérives, même si est canalisé le risque extrême jusqu'à être présenté comme une hypothèse d'école.

b) L'argument de la marginalité :

" Pour les détracteurs de cette profession (le lobbying), discrétion signifie immoralité, efficacité, trafic d'influence et volonté de convaincre, manipulation : on est alors directement dans la déviation de ce qu'est réellement le lobbying et dont la plus célèbre expression se résume par "booze, blondes and bribes" (alcool, femmes et pots-de-vin). Mais cette formule est aux lobbying ce que l'escroquerie est au monde des affaires. " Dominique-Claire Prévost-Testart, Le Lobbying ou l'Echiquier des pouvoirs, page 33.

Nous souscrivons volontiers à l'idée que le lobbying - le " vrai " - se distingue à la fois de sa caricature et des pratiques douteuses. Les déviances marginales ne sauraient entacher l'en-

semble d'une profession. Mais, de même que le monde des affaires veille de lui-même à ce que l'escroquerie soit sanctionnée, de même faut-il se donner les moyens de déceler le trafic d'influence.

2.2. Le risque, vu par un professionnel du lobbying

Dans son ouvrage Le Lobbying : stratégies et techniques d'intervention, Frank J. Famel, évoquant les possibles " tactiques d'intervention " du lobbying, mentionne celles qui sont condamnables, à savoir :

" Le lobbying financier :

" - contributions aux campagnes politiques (parti, candidats) :

" - contributions financières ;

" - contributions en nature (services de soutien) ;

" - contributions frauduleuses :

" - pots-de-vin ;

" - emplois garantis, honoraires excessifs, cadeaux, etc.

" Les pratiques douteuses :

" - distorsion des faits, mensonges :

" - dissimulation, obstruction ;

" - rétention d'informations, dissimulation des faits ;

" - méthodes d'intimidation ;

" - attaques personnelles, discrédit des opposants ;

" - procédures dilatoires, tschniques d'obstruction :

" - poursuites judiciaires non fondées (retardement du processus) ;

" - production excessive de documents pour allonger le processus d'analyse ;

" - cooptation :

" - neutraliser ou remettre en question les tenants de la partie adverse par des offres d'emploi ou autres avantages ;

" - engager à des honoraires dissuasifs les experts susceptibles de servir la cause adverse " (p. 91).

Le propos n'est pas d'affirmer ici que le lobbying fait appel à ces techniques douteuses mais simplement de rappeler que le risque existe, ainsi que le souligne Frank J. Farnel à la page 90 de l'ouvrage précité : " Les tactiques de "lobbying financier" et les "méthodes douteuses" parlent d'elles-mêmes, et montrent bien la nécessité tout comme aux Etat-Unis d'entourer ce métier d'un carcan législatif protecteur pour les pouvoirs publics, les

intérêts représentés et les

lobbyistes eux-mêmes. "

Les risques de financements occultes des partis politiques, de fausses factures et d' " infiltration " sont mentionnés par d'autres spécialistes du lobbying : - Thierry Lefebure évoque le problème des fausses factures, à la page 176 de son ouvrage Lobby or not to be ;

- Jean-Dominique Giuliani soulève la question du financement des campagnes électorales (p. 158 de Marchands d'influencé) ;

- Delphine Pinel et Brigitte Morin, dans un article de Science et vie économique, n° 27, avril 1987 intitulé " Les lobbies à visage découvert ", faisaient d'ores et déjà état de 1' " infiltration par anticipation " qui donne aux groupes de pression une parfaite connaissance des rouages de l'administration et un accès direct aux centres de décision politiques, ce, grâce à un " transfert

d'hommes " par le biais du " pantouflage ".

2.3. Le risque vu par les instances officielles de l'Europe II est révélateur qu'une mission de réflexion et de proposition sur le lobbying ait été confiée à un député européen, M. Galle, président de la commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités.

Comme le rappelle Gilles Lamarque à la page 123 de son ouvrage déjà cité, la réflexion ainsi conduite a eu pour axes :

" - l'opportunité d'une réglementation sur la représentation d'intérêts commune à l'ensemble des institutions communautaires ou spécifique au Parlement européen ;

" - la manière de définir la notion de représentation d'intérêts et, par conséquent, des critères satisfaisants d'accréditation ;

" - le mode d'accréditation, selon que l'on se limiterait à une inscription des mandataires dans un registre ou à définir en outre des pouvoirs d'investigation ;

" - les contreparties exigées moyennant l'obtention d'un laissez-passer et notamment des obligations déclaratives d'activité ;

" - le moyen de définir les actions admises au titre du lobbying ;

" - l'opportunité de fixer des régies déontologiques pour les membres et les fonctionnaires du Parlement européen en contact avec les représentants d'intérêt ". 2.4. Le risque favorisé par l'ambiguïté

" Travailler avec les attachés parlementaires pour ne pas les oublier au seul profit des élus " : c'est en ces termes que Frank J. Farnel, à la page 96 de son ouvrage, évoque l'un des impératifs du lobbying ; il ajoute :

" Pour établir un contrat de confiance avec le législateur, le lobbyiste doit d'abord passer par son administration. Attachés parlementaires pour les députés, ou chargés de mission et membres de groupes parlementaires et sénatoriaux. Si les lobbyistes accordent souvent une grande importance aux relations personnelles qu'ils peuvent entretenir avec des parlementaires et des sénateurs, ils ne doivent jamais oublier le rôle fondamental de l'équipe sur qui les

législateurs se reposent principalement à la veille de leurs prises de décisions (...). " l'influence avec une double médiation entre l'élu et le " client " du lobbyiste, le schéma étant le suivant :

La multiplication des " intermédiaires ", même si elle répond à des objectifs légitimes ou du moins à d'évidentes contraintes, introduit une opacité certaine dans un processus qui ne peut être, de facto, contrôlé par le citoyen.

2.5. Le risque induit par l'indéfinie variété des prétextes à faire du lobbying: politisation de l'entreprise et "managerialisation" du politique

Si tout peut faire l'objet d'une opération de lobbying - les exemples que nous citons pour étayer nos préconisations, page 44, sont éloquents -, tout devient affaire d'influence, au détriment d'une responsabilité politique identifiable.

Réglementer davantage encore les secteurs concernés ne serait pas un garde-fou contre d'éventuelles dérives du lobbying, dans la mesure où c'est justement l'élaboration d'une règle qui fait, en amont, l'objet d'une opération de lobbying.

L'exemple le plus caricatural et le plus fréquemment cité est celui de la production des hamburgers aux Etats-Unis :

" Exemple de ce chef d'entreprise travaillant dans le secteur alimentaire dont les produits (hamburgers) sont réglementés par plus de 200 lois, 40000 règlements et 115000 éléments de jurisprudence.

Il faut par exemple qu'il s'assure que la sauce tomate coule à une vitesse inférieure à 9 centimètres par période de 30 secondes, le tout à une température de 69° farenheit. Toute cette panoplie de parapluies législatifs s'avère très coûteuse et nécessite une kyrielle de juristes, d'inspecteurs et de contrôleurs (...) " (Farnel, p. 69 op. cit.).

L'inflation législative et réglementaire, même si elle n'atteint pas cette ampleur, peut avoir des effets pervers, de

sorte que l'on a pu parler de " politisation de l'entreprise " et de " managerialisation du politique ".

En effet, le fait que l'entreprise puisse, depuis quelque temps en France, être perçue comme un modèle a une double conséquence :

1. L'entreprise n'est plus réductible à une entité économique chargée de faire du profit, ou du moins, ledit profit ne peut être espéré que si l'entreprise peut tabler sur certains atouts comme son image auprès du public (les préoccupations écologiques sont un exemple de cette tendance). L'entreprise est donc obligée de " faire de la politique " au sens premier et littéral du terme, c'est-à-dire de s'adresser aux forces vives de la cité.

" On peut affirmer qu'aujourd'hui la "température" politique fait partie du management global de l'entreprise : elle lui permet de s'ajuster de plus près aux réalités et aussi d'anticiper sur les tendances des lois et les possibilités qu'elles peuvent offrir à sa productivité " (Pamel, p. 81, op. cit.).

2. Contractualisation, partenariat, consensus, sont autant de notions montrant que la négociation prend peu à peu le pas sur la décision unilatérale. L'idée de gérer une collectivité locale comme une entreprise, de se transformer ainsi en " élu manager de la chose publique " a pu être avancée de manière révélatrice.

Sans qu'il y ait là " affairisme " au sens où la politique serait l'émanation des milieux d'affaires, s'ouvrent malgré tout de nouvelles voies aux jeux d'influence.

2.6. Le risque de mise en coupe réglée de la démocratie locale

Un article de Rafaële Rivais, dans le journal Le Monde, intitulé " Les communes font du lobbying " (7 octobre 1993), est éloquent ; nous en citons quelques passages :

" (...) Depuis la décentralisation, les élus, devenus gestionnaires de leur budget, cherchent à faire valoir leurs particularités auprès des pouvoirs publics, afin d'obtenir des aides financières. De multiples associations de lobbying prêchent chacune pour leur chapelle, avec

plus ou moins de succès, selon qu'elles sont riches, et qu'elles ont plus ou moins d'affinités avec le pouvoir en place (...).

" Pour que les associations soient de puissants lobbyistes, il leur faut du personnel compétent. Elles se disputent les spécialistes des finances locales et du droit, issus des banques et des ministères (...).

" Avoir "fait du Cabinet" est un atout sérieux : "On connaît les assistants parlementaires qui nous signalent les textes en préparation ", explique M. Lalu (directeur de l'Association des maires des grandes villes de France et ancien conseiller technique de Jean-Marie Rausch) (...).

" L'argent est, évidemment, le nerf du lobbying. Les associations d'élus sont largement alimentées par les deniers du contribuable (...).

" "Quand nous rendons un service en termes de lobbying, le citoyen n'a pas à s'inquiéter, car l'argent public est bien utilise , estime Christian Lalu (...).

" De multiples petites formations vivotent avec de faibles ressources (1 million de francs ou moins). Elles dépendent des subventions ministérielles qui disparaissent en cas de changement de majorité Pour organiser de coûteux colloques, elles font de plus en plus

appel au sponsoring. E.D.F.-G.D.F. services, la S.N.C.F., France Télécom, la Caisse des dépôts et consignations, la Lyonnaise des eaux ou la Compagnie générale des eaux sont sollicitées (...).

" En contrepartie d'une aide financière, de "vrais-faux" articles, signés par un journaliste maison, mais rédigés par le sponsor, vantent des actions de partenariat avec une collectivité locale. Tout cela n'est pas très déontologique", admet un responsable de la communication d'E.D.F.-G.D.F. (...) "

L'imbrication entre activité "normale" d'une association, lobbying et sponsoring laisse penser que les arcanes de l'influence sont difficiles à pénétrer. Le contribuable risque de ne pas percevoir clairement les flux financiers en jeu.

3. Stratégie

3.1. Eviter tout " discours de la méthode "

Une analyse économique sur le bien-fondé du lobbying est insuffisante faute d'un fondement juridique rendu nécessaire afin que soient 'résolus les problèmes de l'acceptation du lobbying dans le processus de décision, des méthodes à retenir pour l'encadrer sans l'interdire, le révéler et l'organiser, le rendre transparent et donc pleinement démocratique.

Notre démarche ne consiste donc pas en une simple approche institutionnelle du processus de prise de décision publique aux fins de donner une place au lobbying, place que les lobbyistes ont su conquérir de facto.

Il ne s'agit point, pour nous, de donner les clés d'une méthode pour exercer le lobbying en toute légalité. Or c'est jusqu'ici ce type d'objectif qui a été privilégié par des ouvrages que nous citons en annexe de la présente section, à savoir :

- la description des circuits décisionnels français et bruxellois avec des " fiches-réflexe " pour les PME dans le livre de Dominique-Claire Prevost-Testart, Le Lobbying ou l'Echiqwer

des pouvoirs ',

- une approche pragmatique émaillée d'anecdotes dans Lobby or not to be, de Thierry Lefebure ou Marchands d'influence de Jean-Dominique Giuliani ;

- un effort de clarté pour répondre à l'injonction ministérielle " il faut lobbyier " dans Le Lobbying à visage découvert, ou Lobbying européen mode d'emploi, quelle stratégie pour l'entreprise ?

Un rapport de l'institut La Boétie aborde le problème juridique du fondement du lobbying au regard des textes, mais formule des propositions que nous ne reprenons pas à notre compte (voir ci-après au chapitre " Préconisations ") ; cette étude n'a, pour lors, pas trouvé de traduction concrète, or il importe de passer de la réflexion au stade de " l'opérationnel " car tout discours de la méthode fait l'impasse sur une question simple : en quoi consiste le

métier de lobbyiste si quiconque peut l'exercer sans contrôle ?

Le rappel d'études de cas pour enseigner la stratégie du lobbying ne permet pas d'appréhender une profession dont les centres d'intérêt semblent être partout et la circonférence nulle part, pour paraphraser Pascal.

3.2. Eviter de transformer la pathologie en apologie La connotation d'affairisme, d'échange suspect qui entachait le lobbying cède désormais la place, insensiblement, aux valeurs

" manageriales " du dossier habilement présenté par des professionnels.

La crise de la " représentativité " qu'il est d'usage de diagnostiquer pour montrer que syndicats, partis politiques, ordres professionnels et Parlement en sont affectés ne fonde pas, par transfert subreptice de compétence, la légitimité du lobbying même si elle en prouve l'utilité.

La compétence technique, même reconnue, n'est pas une compétence de droit, ne vaut pas reconnaissance juridique.

La déontologie n'est pas une règle de droit. Les lobbyistes professionnels sont en quête de légitimité, mais il ne faudrait pas que notre effort pour mettre de l'ordre dans ce

" non-droit " nous amène à être impliqués à notre insu dans une guerre des professions opposant avocats, professionnels de la communication d'un côté et lobbyistes de l'autre.

3.3. Promouvoir une approche juridique

a) En tirant parti des instruments juridiques dont nous disposons :

- la création du service central de prévention de la corruption induit nécessairement une situation nouvelle ; déceler les procédures et mécanismes administratifs ou économiques favorisant la corruption est sa mission même ;

- la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques met en place, comme son titre l'indique, des

mécanismes de protection ; or le lobbying intervient, justement, sur les rouages de la vie publique.

b) " Approche juridique " ne veut pas dire nécessairement " approche judiciaire ".

Il ne convient pas d'attendre que l'infraction soit constituée pour saisir le juge et réprimer ainsi les pratiques délictueuses pouvant se faire jour en matière de lobbying. Ce serait appréhender le lobbying par le biais de ce que les professionnels eux-mêmes refusent qu'il soit : le trafic d'influence.

L'approche pénale focalise le dispositif législatif et réglementaire sur une infraction alors qu'il nous faut cerner l'exercice d'une activité à la charnière du politique et de l'économique, posant problème par son existence même et non par d'éventuels errements.

Si est permis tout ce qui n'est pas explicitement défendu, si l'utilisation de techniques et procédures légales par les lobbyistes les exempte du reproche de clandestinité suspecte, en revanche demeure le problème du contrôle des incidences financières de leur activité.

Or, ce contrôle ne doit pas se réduire à un auto-contrôle inspiré de règles déontologiques plus ou moins strictes.

La transparence, en la matière, ne saurait être un vœu pieux mais plutôt une nécessité démocratique codifiée par des textes. L'approche déontologique masque l'ampleur du problème ; l'approche judiciaire fait inévitablement l'impasse sur le "

degré de lobbying officiel ou officieux " qu'une société est prête à accepter dans le fonctionnement harmonieux, souple, des pouvoirs publics, dans leurs relations avec la " société civile ".

4. Préconisations

4.1. Quelques "fiches de cas "

La prévention du trafic d'influence doit s'appuyer sur une analyse factuelle des dossiers ayant fait l'objet d'une opération de lobbying. Il devrait ainsi être répondu aux questions suivantes :

- pourquoi le dossier ayant fait l'objet d'une opération de lobbying avait-il achoppé ?

- qu'est-ce qui a fait officiellement pencher la balance ?

- qu'est-ce qui a fait réellement pencher la balance (décalage éventuel entre discours public et séquence des événements) ?

- quel type d'information a été échangé entre client, conseiller en lobbying et " cible " ?

- quelle a été la procédure normative utilisée (amendement d'un texte législatif, retrait pur et simple d'un texte...) ?

- les " acteurs " de l'opération de lobbying avaient-ils déjà une expérience en ce domaine, si oui, laquelle ?

- quelle a été la nature des " alliances créées " (entre industriels, entre certains pays de l'Union européenne, entre défenseurs d'un intérêt et opinion publique, entre ministères...) ?

- à quelle étape du traitement du dossier l'opération de lobbying a-t-elle été montée (en amont ou lorsque la gestion du dossier entrait en phase de crise) ?

Ces questions visent à cerner motifs, méthodes, impact d'un recours au lobbying d'une manière vendable grâce aux cas d'espèce.

Trois objections peuvent être levées :

1. La prévention s'accommoderait mal d'une analyse rétrospective :

En fait une stratégie de prévention abstraite serait d'emblée vouée à l'échec ; il convient donc d'examiner le passé au travers des failles qu'il découvre, même en l'absence de fautes, car les fragilités peuvent induire des tentations frauduleuses.

2. Le recours au lobbying dans des conditions tout à fait régulières n'offrirait pas une analyse éclairante quant aux méthodes irrégulières - dont le trafic d'influence :

En fait l'utilisation des techniques du lobbying peut être révélatrice d'un fonctionnement administratif affecté d'inertie, de lenteurs, rendant délicate, aléatoire, la prise en compte d'intérêts qui relèvent du simple bon sens et du bon droit. Un lobbying réussi ne doit pas

être l'alibi d'une administration mal informée, peu efficace, vulnérable, par là même, au trafic d'influence visant à obtenir non pas un passe-droit... mais simplement l'application du droit !

Inversement, le recours au lobbying (même totalement exempt de trafic d'influence) peut être l'indice de ce qu'une influence prépondérante se dessine au profit d'un groupe sans que l'on sache si un autre groupe (moins pourvu, donc moins susceptible de faire du lobbying) n'incarnerait pas éventuellement un intérêt supérieur. Au mieux, dans ce cas, le lobbying fausse les règles de la concurrence, au pire il altère les règles du contrôle démocratique.

3. Il ne serait jamais répondu aux questions ci-dessus énumérées, chacun évoquant la règle du secret pour des dossiers sensibles :

En fait il suffirait qu'une véritable grille de questions soit élaborée, codifiée, fixant un cadre d'analyse identique pour tous avec garantie de confidentialité pour les réponses. L'Administration - nécessairement " cible " des lobbyistes - doit pouvoir faire le point sur la manière et les raisons pour lesquelles elle est " approchée " par les lobbyistes.

Ces derniers, en quête de légitimité pour leur profession, auraient tout lieu d'apprécier d'être des partenaires de l'Administration, avec les obligations que cela impose.

Nous n'envisageons pas - il est bien entendu irréaliste (?) - le cas où le secret en

question serait opposé par une administration. Nous citons ici quelques exemples de dossiers ayant fait l'objet d'une opération de lobbying :

1. " Duty free shop " et industrie du luxe :

a) Le problème :

- des propositions de directives avaient été présentées par la Commission des communautés européennes visant à mettre en place un régime transitoire de taxation de la TVA. Cette mesure ne pouvait manquer d'avoir des incidences négatives sur les " Duty free shop " et, à travers elles, sur tout le secteur du luxe ;

b) Objectif du secteur économique touché :

- il fallait obtenir des instances européennes le maintien des ventes hors taxes dans le cadre du marché unique, après le 1er janvier 1993 ;

c) Stratégie de lobbying :

- argumentaire technique reposant à la fois sur la spécificité (l'association française des produits de luxe a rappelé avec précision l'importance de ce secteur pour l'économie française) et la pluridisciplinarité (industrie, commerce et artisanat, agriculture, transports, tourisme étaient autant de secteurs économiques dont il fallait démontrer qu'ils étaient touchés par le projet) ;

- choix des cibles à la fois varié (interlocuteurs nationaux et européens, partenaires institutionnels et journalistes) et cohérent (une véritable articulation a été définie pour que l'information circule entre ces niveaux de façon que le " plan média " se greffe sur le plan d'action national et international) ;

- habileté à transformer des concurrents en alliés (la France a fait en sorte de gagner à sa cause la Grande-Bretagne, où les ventes hors taxes de tabacs et d'alcool sont élevées ainsi que la

Grèce et l'Espagne où l'afflux de touristes accroît le volume des ventes) ;

- capacité à agir sur la durée (l'ensemble des démarches s'est déroulé environ sur un an) ;

- rôle essentiel du cabinet-conseil comme coordinateur (les actions de lobbying devaient être menées à tous les niveaux : au niveau national par les responsables de l'association française, au niveau communautaire par la fédération européenne des " Duty free ", au niveau européen par les autres associations dans les différents pays. C'est à la France qu'est revenu le rôle de coordonner l'ensemble de ces opérations en ayant recours à un cabinet de lobbying spécialisé)

- bénéfice important retiré de cette opération (le conseil des ministres des finances a décidé la prorogation du " Duty free " jusqu'en 1999) ;

- coût de l'action menée en France (soit environ 500 000 F) inférieur à l'estimation (au niveau des seuls industriels français) de la pêne potentielle représentée par l'adoption des directives

supprimant les ventes hors taxes, à savoir 5 milliards de francs en 1993.

2. L'affaire du " com gluten feed " (en 1989-1990) :

a) Le problème :

- ce dérivé du maïs (utilisable comme aliment pour le bétail), produit par les Etats-Unis puis exporté vers la Communauté européenne, entrait sans droits de douane dans la CEE, concurrençant les producteurs européens de maïs ;

b) Objectif du secteur économique touché :

- contrecarrer les subventions américaines ;

c) Stratégie de lobbying :

- organisés en confédération européenne menée par les Français, les producteurs de maïs saisissent la Commission pour que celle-ci dépose plainte auprès du GATT et obtienne l'application de droits compensateurs ;

- recours à un cabinet de lobbying spécialisé (filiale d'une agence américaine) pour " dépolitiser ", en quelque sorte, l'affaire grâce à un intermédiaire, garantissant un pilotage technique efficace du dossier ;

- élaboration d'un document axé sur le thème " Equité dans le commerce des céréales " offrant l'avantage d'être accepté par les autres capitales européennes : le risque de limiter le débat à

une revendication négative isolant la France face aux Etats-Unis était donc dépassé ;

- communication parfaitement orchestrée :

- envoi en Europe d'un bulletin d'information sur la campagne à toutes les personnes (opinion publique, médias, politiques...) intéressées par le problème ;

- organisation d'entretiens, dans les capitales européennes, entre représentants des producteurs de maïs et experts nationaux - sur le mode de la " tournée des capitales " ;

- sensibilisation constante du politique ;

- utilisation du pouvoir multiplicateur des médias (puisque les communiqués et " briefings " du cabinet de lobbymg ont été suivis par des articles de presse spontanés, de sorte qu'on a

pu recenser une cinquantaine d'articles dans neuf pays de la Communauté) ;

d) Bénéfice retiré :

- la demande d'ouverture d'une enquête fut prise en considération par la Commission européenne ;

- à plus long terme, le dossier devint une question clé pour la suite des négociations du GATT. Ces deux cas sont considérés comme exemplaires, tant ils illustrent les avantages d'un lobbying professionnel, par le biais d'un cabinet spécialisé.

La question du trafic d'influence n'aurait ici aucun sens, posée de façon abrupte. Nous voulons souligner l'ampleur, l'impact considérable d'une action de lobbying réussie afin de montrer que le lobbying n'est plus chose marginale pour la France et qu'il est urgent de réfléchir à sa place, à son rôle.

Nous examinons ci-dessous une liste d'exemples regroupés de manière thématique :

Influencer directement le public pour influencer indirectement le législateur :

Revenir sur certaines dispositions de la loi Evin interdisant les publicités en faveur du tabac et de l'alcool impose au lobbylste d'examiner la manière dont il pourra influer sur 1 " environnement " du législateur, sur les mentalités, afin que puisse être voté un texte faisant exception à une mesure de santé publique.

Déplacer le centre de gravité du débat :

Lorsque la Commission de Bruxelles a avancé la nécessité de prendre une directive limitant la teneur en goudron des cigarettes, l'opération de lobbying a consisté à éviter que le débat ne se limite à la question initiale, à savoir la santé publique. Il s est agi de montrer que les enjeux agricoles étaient essentiels pour les producteurs du sud de l'Europe, qui ont choisi un cabinet de lobbying britannique pour afficher une volonté d'impartialité (la Grande-Bretagne ne produisant pas de tabac).

Utiliser le " biculturalisme " :

Le cabinet de lobbying peut être un intermédiaire géographique et culturel ; ainsi, dans l'affaire dite de 1'Amoco-Cadiz, les victimes ont eu gain de cause en ne se contentant pas d'agir au niveau de l'appareil judiciaire français. Elles ont su utiliser 1' " expertise " de

conseillers basés aux Etats-Unis permettant de faire l'interface entre système français et système américain.

Ces exemples montrent l'élément de souplesse introduit dans le lobbying : rien n'est figé, tout se discute, pourvu que l'on adopte le bon angle de vue, le bon angle d'attaque.

Or cette stratégie du biais (sans connotation péjorative) mérite d'être examinée dans toutes ses implications qui ne sont pas nécessairement profitables à la collectivité : nous citons, ici, textuellement un exemple emprunté à l'ouvrage de Frank J. Farnel (p. 74 et 75).

" Les Japonais sont passés maîtres dans l'art de neutraliser avec douceur les critiques les plus virulentes à leur égard. La méthode reste toujours la même. On offre à un homme politique américain, hostile, la possibilité d'aller au Japon pour faire

connaissance avec les réalités du pays. Cette mise en condition est suivie d'un cycle de conférences qui sont payées en moyenne de 5 000 dollars pour une personnalité d'intérêt moyen à plus de 40 000 dollars pour une tête d'affiche. L'hostilité, bien souvent, a tendance à s'émousser au retour. C'est ainsi que l'ex-président Reagan a touché 2 millions de dollars pour ses conférences au pays du Soleil-Levant fin 1989.

" Les "laboratoires d'idées" (thinktanks) pullulent à Washington (...). Ces groupes influents, toujours à la recherche de sponsors, trouvent régulièrement un groupe japonais pour les aider (...). " Cette stratégie lente, qui joue énormément sur le relationnel et les luttes d'influence, bien que l'argent tienne une place notoire, a entraîné l'éclosion d'une catégorie de lobbyistes chargés de modifier les décisions gouvernementales au profit de pays étrangers et

notamment du Japon. L'influence politique est possible pourvu qu'on y mette le prix et la manière (...). Grâce à cette puissance et cette diplomatie particulière, les Japonais sont devenus le premier bailleur de fonds du Trésor américain, son principal allié en Asie et

le premier investisseur industriel aux Etats-Unis.

" Les Japonais s'intéressent de plus en plus à l'Europe, formidable marché en devenir. Ils utilisent déjà, et continueront à utiliser, les mêmes armes qu'aux Etats-Unis, en les adaptant au mieux, selon le terrain sur lequel ils se trouvent (...). "

Cet exemple illustre la fragilité du distinguo entre recours à l'influence et trafic d'influence.

La stratégie indirecte du lobbying peut avoir un effet global difficilement perceptible pour celui-là même qui le subit.

En outre, le fait que tout secteur d'activité, tout dossier puisse faire l'objet d'une opération de lobbying, qu'il n'y ait pas de domaine qui ne soit, d'une manière ou d'une autre, " lobbyisable ", invite à prêter une extrême attention à des secteurs sensibles comme l'industrie militaire.

En résumé, les nécessités du management ne doivent pas occulter les impératifs de la transparence. C'est la raison pour laquelle nous préconisons l'élaboration des " fiches de cas " ci-dessus mentionnées pour donner un cadre strict à une exigence qui doit s'imposer de la même manière pour tout un chacun. 4.2. Une prise en compte prioritaire des secteurs sensibles

Dans leur ouvrage L'Europe et ses couloirs, Jacqueline Nonon et Michel Clamen remarquent, à la page 66, que " le lobbying sportif", qui n'en est pas à ses débuts, aura encore du grain à

moudre. Les auteurs n'entendent pas ici, au contraire, faire le procès de cette tendance, puisqu'ils ajoutent : " La démarche des fabricants français d'articles de sport a été à plusieurs reprises exemplaire. Elle illustre à quel point il est important en normalisation d'être le premier à disposer d'un projet. " II est normal - et même souhaitable - que l'industrie du sport, comme toute autre, puisse promouvoir ses innovations.

Néanmoins, l'industrie du sport n'est pas aussi " neutre " que celle du roulement à billes : à côté du consommateur courant anonyme, du sport de masse, existent les " vedettes " des manifestations sportives de haut niveau.

Il serait intéressant d'examiner la manière dont le " lobbying " s'articule avec le " sponsoring " dans un domaine où le public a souvent des difficultés à repérer la frontière entre l'amateurisme et l'argent.

Plutôt que de répondre abstraitement à la question " faut-il réglementer le lobbying ? ", il nous paraîtrait utile de recenser les secteurs sensibles aux yeux de l'opinion, ceux pour lesquels elle admet difficilement que la transparence soit un vain mot. Nous venons de faire mention du sport, mais nous aurions pu tout aussi bien citer le financement des partis politiques ou les sujets de politique de santé publique.

Tout ce que le citoyen a tendance à vouloir préserver d'une " pollution " par les jeux d'influence devrait être examiné, non pas pour y supprimer ou entraver le " lobbying ", mais afin qu'il obéisse à certaines règles.

Ce serait une manière indirecte de réglementer le lobbying en fonction de la nature du secteur concerné, sans que ledit secteur fasse, lui, l'objet d'une réglementation directe accrue : nous avions en effet rappelé que l'excès de réglementation suscitait des effets pervers en favorisant un lobbying difficilement maîtrisable.

L'intérêt de la démarche n'est pas de " corseter " le lobbying ni de rendre impénétrable à celui-ci certains secteurs : il s'agit plutôt de faire en sorte que lobbyistes et administrations aient conscience de la spécificité de certaines activités.

Afin qu'il n'y ait pas ici simple vœu pieux, il serait utile d'associer à cette réflexion, selon le domaine envisagé, des associations reconnues afin que soient prises en considération d'autres observations que celles de consultants spécialisés ou de fonctionnaires.

4.3. Du circuit d'influence à la table ronde

II nous paraîtrait irréaliste de préconiser un dispositif juridique sans concertation préalable avec les professionnels. Nous gageons fort que notre démarche ferait alors l'objet d'une action de lobbying de la part des lobbyistes œuvrant pour eux-mêmes ! A vouloir faire l'économie d'une consultation claire des intéressés, voulue et guidée par nos soins, nous pourrions voir notre stratégie polluée par des jeux d'influence subis et non pas canalisés.

Il serait vain, par ailleurs, d'organiser quelque colloque sur le lobbying comme s'il s'agissait d'un sujet d'étude d'évolution des sociétés. Les pouvoirs publics, ou, plus simplement, l'Etat doivent prendre officiellement position sur l'opportunité de réglementer le lobbying.

C'est dire que toutes les administrations devraient être conviées à cet exercice de réflexion afin que :

- un bilan concret de l'exercice du lobbying, vu sous l'angle des administrations " approchées " par les professionnels, soit clairement établi ;

- ce bilan soit comparé à celui que devrait nous fournir l'Association française des conseillers en lobbying ;

- des critères soient dégagés pour montrer ce qu'est le trafic d'influence, cela pour mettre en place une stratégie préventive qui, de toute évidence, ne lierait pas le juge judiciaire dans sa mission répressive (ainsi un lobbyiste " véreux " ne saurait arguer des critères en question pour se disculper sans que le juge puisse faire recueillir les preuves utiles à la manifestation de la vérité) ;

- un dispositif d'alerte soit élaboré de sorte que l'on puisse faire le lien entre une opération locale de lobbying et ses prolongements internationaux (ou plutôt l'inverse) ;

- un tableau de bord interministériel permette d'appréhender les flux financiers en cause (dépensés, injectés puis récupérés) sur un dossier donné.

4.4. De l'enregistrement de l'existence d'un fait à l'enregistrement affiné d'une profession

Jusqu'ici, l'émergence et le développement du lobbying en France ont été enregistrés tantôt comme des atouts tantôt comme des signes de vulnérabilité de notre système démocratique mais, dans les deux cas, seulement comme des faits et non comme des problèmes juridiques.

Optimiser le processus de prise de décision ou se méfier d'une innovation anglo-saxonne greffée sur la pratique institutionnelle française, telle était l'alternative posée par cette querelle des Anciens et des Modernes.

Or, il convient de dépasser l'interdiction indirecte du lobbying implicitement contenue dans la Constitution en donnant une acception claire et positive du terme lobbying.

" Positif " n'a pas ici le sens galvaudé que lui donnent publicitaires ou " promoteurs marketing " : nous n'avons pas à donner une image favorable et ses lettres de noblesse au lobbying.

" Positif " signifie prendre position sur ce qu'est et doit être le lobbying, de manière à :

- éviter une application aveugle du principe de la liberté du commerce et de l'industrie ;

- se garder de la solution de facilité consistant à réglementer une profession à travers la définition d'un numerus clausus (ne faisant que protéger des rentes de situation pour les lobbyistes déjà établis) ou la création d'un ordre professionnel... alors que cette profession n'existe même pas en tant que telle ;

- récuser les faux-semblants comme l'adhésion à une charte de déontologie qui,

n'ayant pas valeur contraignante, n'est qu'un simple label de qualité pour membres d'un club ;

- ne pas se borner à calquer les systèmes d'enregistrement des lobbyistes en vigueur aux Etats-Unis et en Allemagne.

Au total, nous proposons une première solution (avant la tenue d'une table ronde) d'une ambitieuse modestie, à savoir un enregistrement des lobbyistes auprès du Parlement mais aussi d'un service interministériel représentant toutes les administrations.

Une coordination rigoureuse doit en effet permettre aux pouvoirs publics d'avoir une vue synoptique immédiate des sollicitations dont ils sont l'objet.

Un enregistrement auprès du seul Parlement serait un progrès illusoire dans la mesure où l'action des lobbyistes dépasse ce cadre.

Qu'un texte soit nécessaire pour codifier un tel dispositif rendant responsables tous les organes de l'Etat n'est pas, pour lors, le principal problème à trancher. Nous insistons sur la responsabilité :

- responsabilité des lobbyistes, qui doivent fournir des informations complètes et, bien sûr, exactes ;

- responsabilité des pouvoirs publics qui ne doivent pas accueillir passivement lesdites informations mais s'attacher à prendre la mesure du phénomène.

Faut-il donc réglementer le lobbying ? Notre réponse est d'abord une invitation à poser clairement la question aux administrations et à la représentation nationale, car elle nous semble devoir sortir des cénacles et des colloques pour être traitée en dehors des ouvrages de spécialistes.

" On ne s'aventure pas impunément dans l'invisible. La mauvaise rencontre y est possible ", note avec humour Julien Green (1). Visibilité, lisibilité du lobbying sont nécessaires pour dissiper la défiance à l'égard d'une démarche qui a prouvé son utilité dans une démocratie moderne.

Une fois écartée la suspicion de trafic d'influence, il reste à montrer que l'influence qu'exerce le lobbyiste ne vient pas amoindrir le devoir de responsabilité du décideur.